RESOLUCIÓN 70/2023, DE 7 DE JULIO, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2023/000247

Asunto: Reclamación presentada por la ASOCIACIÓN ANCORA PARA LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO, frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información ante el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que la ASOCIACIÓN ANCORA PARA LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO presentó, el 2 de mayo de 2023, solicitud de acceso a información pública, a través del procedimiento establecido para ello por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, requiriendo lo siguiente:

> *"Requiere con carácter urgente copia completa del expediente relativo a la Estación del Norte, incluyendo el proyecto de arquitectura redactado por …… y los correspondientes informes técnicos (obras actualmente en curso de ejecución). Interesa subrayar que esta petición ha sido realizada con anterioridad, sin obtener la información solicitada".*

2.- Ante la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, con fecha 5 de junio de 2023, la ASOCIACIÓN ANCORA PARA LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO interpone reclamación ante esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública en los siguientes términos:

> *"La asociación Áncora lleva tiempo reclamando una copia del expediente de reforma de la Estación del Norte de Donostia, incluyendo el proyecto de arquitectura redactado por …….. y los correspondientes informes técnicos (obras actualmente en curso de ejecución). Esta información se solicitó por última vez al Ayuntamiento con fecha 2 de mayo (documento con registro de entrada nº 202399900016495). El 10 de mayo se ha dirigido un email a D……., director de Proyectos y Obras, con copia al alcalde …… y la concejala de Urbanismo ……..., sin éxito. Esta misma petición se cursó también a Euskal Trenbide Sarea (doc. nº 2023RTE00519983), registrado el pasado 10 de mayo. Ante la ausencia de respuesta de la Administración se presenta la presente reclamación, dado que existe un interés público evidente en acceder al mencionado expediente."*

Adjunta a su reclamación, la solicitud formalizada ante el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián así como la dirigida a Euskal Trenbide Sarea.

3.- Con fecha 7 de junio de 2023, esta Comisión da traslado electrónico de la citada reclamación al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación resulte relevante para la resolución del mismo.

4.- Con fecha 28 de junio de 2023 se recibe respuesta del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián a través del Registro electrónico general, en los siguientes términos:

- *"El expediente completo relativo a la Estación del Norte solicitado por la Asociación Ancora para la conservación del patrimonio corresponde a Euskal Trenbide Sarea. No obstante, parte del contenido solicitado, obra en poder del departamento de Proyectos y obras.*
- *Con fecha de 7 de junio de 2023, mediante resolución de la Concejala Delegada de Obras y Proyectos Urbanos se estimó parcialmente la solicitud presentada por la Asociación Ancora para la conservación del patrimonio y se puso a disposición de la solicitante el CD con el proyecto de arquitectura redactado por ……....*
- *Así mismo, en aplicación del art.19.1 de la ley 19/2012, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se ha dado traslado a Euskal Trenbide Sarea de la solicitud presentada en este ayuntamiento por la Asociación Ancora para la conservación del patrimonio, para que decida sobre el acceso de la documentación no facilitada a la solicitante."*

Se adjunta la Resolución de acceso parcial, sin que conste su fecha ni la notificación practicada, así como el justificante del traslado de la solicitud de información pública a Euskal Trenbide Sarea (de fecha de registro 8 de junio de 2023).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en relación con la regulación que establece el artículo 65 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- Por su parte, el artículo 13 de la citada LTAIBG define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados por la Ley y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones".*

En este sentido, la información a que se refiere la reclamación, y que obre en poder del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, puesto que lo será en el ejercicio de las funciones que le corresponden, es susceptible de concederse el acceso, salvo que se justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

4.- A los efectos de esta reclamación, la solicitud de información fue presentada ante Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, a través del procedimiento establecido para ello, el día 2 de mayo de 2023. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, el citado organismo contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución.

5.- Por su parte, y dado que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián no contestó a dicha solicitud, la Asociación Ancora interpuso la reclamación ante esta Comisión con fecha 5 de junio de 2023. En este sentido, el artículo 24.2 de la LTAIBG dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo que la reclamación ha de entenderse interpuesta en plazo.

A este respecto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que "*La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*".

En el presente caso, el órgano competente no respondió a la entidad solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que "*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta".*

6.- Tal y como ha señalado esta Comisión en anteriores pronunciamientos, resulta necesario resaltar que las administraciones públicas, en las relaciones con la ciudadanía, deben encauzar el ejercicio de sus funciones mediante el procedimiento administrativo, como garantía a los derechos de los administrados y, de otro modo, al propio interés público, respondiendo con prontitud las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, como garantía inexcusable para la idónea defensa de sus derechos e intereses legítimos. En este caso, si bien Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, en primer término, no aportó la información solicitada por la entidad reclamante, debe tomarse en consideración que éste, en pocos días, y durante el plazo de audiencia concedido por esta Comisión al respecto, dictó resolución de acceso parcial, aunque no nos consta la fecha de su notificación.

7.- El artículo 12 de la Ley 19/2013 reconoce el derecho de todas las personas al acceso a la información pública y el artículo 17.3 dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información; sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud. En el caso que nos ocupa, la entidad reclamante no justificó su solicitud de acceso a la información pública, lo que no obsta a su derecho de acceso a la información pública, si bien en la reclamación alega un interés público, que resulta evidente por el carácter que tiene una entidad ciudadana inscrita en el Registro General de Asociaciones del País Vasco con el número AS/G/19836/2016, y domicilio social en Donostia-San Sebastián, contando entre sus fines el estudio, conservación y promoción del patrimonio cultural.

8.- El derecho de acceso a la información pública es un derecho que goza de un amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites, justificando de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

"*La Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.*

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar-STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec.75/2017) y STS 344/2020 (rec.8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: "(…) La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: "(…) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad" (FJ.3º)".

9.- Es necesario destacar, por otra parte, que el derecho a la información adquiere una especial relevancia cuando se circunscribe al cumplimiento de la norma y a la rendición de cuentas por la gestión; así, la LTAIBG, en su preámbulo, recoge que "*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de*

los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos… ". La solicitud está justificada con la finalidad de la ley, al fundamentarse en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos en relación a una obra pública con incidencia urbanística y en el patrimonio cultural de la ciudad.

10.- Entrando al fondo del asunto, y respecto de la información trasladada por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián a través de su resolución de acceso parcial, ha de interpretarse que, a pesar de que puedan existir otros documentos sobre el expediente solicitado que obren en su poder, solo se le ha facilitado el CD con el proyecto de arquitectura redactado por ……., y se ha derivado a Euskal Trenbide Sarea para que decida sobre el acceso al resto de los informes técnicos y otros documentos que conforman el expediente administrativo.

Ello se desprende, por una parte, de que la resolución dictada ya establece que se otorga un acceso parcial, luego no se ha facilitado todos los informes y documentos del expediente de los que se dispone y que, probablemente, obrarán en su poder para el ejercicio de las funciones que como ente local le correspondan.

En este sentido esta Comisión debe advertir, que la derivación a Eusko Trenbide Sarea para que decida sobre el acceso a la información restante, sólo encuentra sentido sobre los informes técnicos y documentos del expediente que no obren en su poder y por tanto no puedan proporcionarse. Solo opera la causa de inadmisión de derivación al competente, cuando el órgano al que se dirige la solicitud no cuenta con la información, y desconozca al competente.

Cuando el competente es conocido, y la información no obra en poder del órgano que ha recibido la solicitud, es cuando procede la derivación al competente, de lo que deberá ser informado el solicitante.

Bien es cierto, que la LTAIBG también establece que, aún obrando en poder del sujeto al que se dirige, si la información ha sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, es cuando deberá remitirse a éste para que decida sobre el acceso.

Pero el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, en ningún caso, ha negado que la información controvertida obre en su poder y, por otra parte, su vínculo con las funciones que le son propias como ayuntamiento resulta evidente, por lo que encaja plenamente en la noción de información pública recogida en el artículo 13 LTAIBG.

A este respecto, es preciso comenzar recordando que, al igual que sucede con los límites del artículo 14, las causas de inadmisión del artículo 18 de la LTAIBG configuran limitaciones de un derecho y, por lo tanto, deberán ser objeto de interpretación estricta. Lo ha subrayado el Tribunal Supremo en el fundamento jurídico sexto de su Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre, al proclamar que "*La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información (…). La posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley".*

11.- La transparencia es un principio de actuación que deben respetar las administraciones públicas en su actividad, organización y funcionamiento tal y como disponen las normas reguladoras del sector público.

El artículo 3.1.c) de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público dispone que las administraciones públicas deben respetar en su actuación y relaciones, entre otros principios, la "Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa".

En nuestro ámbito territorial, la Ley 3/2022 del Sector Público Vasco establece la transparencia en la gestión (artículo 5 d)) como principio de actuación de todo el sector público vasco. También en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (artículo 4.2 h) se establece como principio rector del régimen local y de la dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de entidades locales, la transparencia, el desarrollo de la ética pública y la adecuación a los principios de buen gobierno.

El derecho de acceso de la ciudadanía a los archivos y registros administrativos recogido en el artículo 105.b) de la Constitución Española, constituye una manifestación del principio de transparencia administrativa como destaca la STS de 14 de noviembre de 2000 (Rec 4618/1996) (…)

El derecho de acceso a la información pública se amplió en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entendiéndose por tal los contenidos o documentos,

cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

De todo ello se deduce la relevancia del respeto, por parte de las Administraciones públicas, del principio de transparencia que constituye un principio de actuación en todas las actividades que desarrollen; y en el caso que nos ocupa, además, el artículo 9 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, también establece el principio de información pública, recogiendo que *la totalidad de la documentación integrante del planeamiento en vigor tendrá carácter público.*

En este caso, además, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián no ha alegado límite alguno que afecte a la información requerida.

12.- Respecto a la derivación a Eusko Trenbide Sarea para que este organismo decida sobre la información que no obra en poder del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y que también ha solicitado al mismo con fecha 10 de mayo de 2023 la Asociación Ancora, esta Comisión no puede pronunciarse puesto que a la fecha de la reclamación todavía no había finalizado el plazo para su respuesta. No obstante, visto el argumentario expuesto, y dado que esta Comisión notificará también a Eusko Trenbide Sarea esta resolución, salvo que éste entienda que exista algún elemento que limite el acceso, como la información de carácter personal que deba protegerse u otros límites que deberán ser suficiente argumentados y ponderados por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; que, en todo caso, se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad, debería darse acceso a la información solicitad, y así evitar de nuevo la instrucción de un nuevo expediente de reclamación.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por la ASOCIACIÓN ANCORA PARA LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO, frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información ante el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, en lo que respecta al contenido de su solicitud y siempre que se trate de información que obre en su poder.

Segundo.- Instar al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián a que, en el plazo de 10 días, contado a partir de la notificación de la presente, proporcione a la entidad reclamante la información objeto de su solicitud.

Tercero.- Notificar la presente Resolución a la entidad reclamante y al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

Cuarto.- Poner en conocimiento de Eusko Trenbide Sarea, el dictado de esta Resolución.

Quinto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación a la entidad reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz

Vocal

Ana Isabel García Maté

Presidenta

Miren Martiarena Barkaiztegi

Vocal

Koldobike Uriarte Ruiz de Eguino